

Stellungnahme zum Thüringer Gesetz zur Änderung des kommunal- finanziellen Ausbaus

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 8/2003

Björn Kauder / Ramona Schmid (ifo Institut)

Köln, 12.11.2025

IW-Report 56/2025

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

x.com

[@iw_koeln](#)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](#)

Instagram

[@IW_Koeln](#)

Autoren

Dr. Björn Kauder

Senior Economist für Finanz- und Steuerpolitik

kauder@iwkoeln.de

0221 – 4981-516

Dr. Ramona Schmid

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am ifo Institut

(Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie)

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

November 2025

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Evaluation der Reform des Soziallastenansatzes	5
3 Überprüfung der Investitionspauschale	6
4 Überprüfung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf Gemeinde- und Kreisaufgaben	7
5 Überprüfung der Verteilung der gemeindlichen Schlüsselmasse	7
6 Überprüfung der bestehenden Sonderlastenausgleiche für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises.....	8
7 Fazit	10
Literaturverzeichnis	12

JEL-Klassifikation

H7 - Gesamtstaat und kommunale Ebene; Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften

Zusammenfassung

Das ifo Institut und das Institut der deutschen Wirtschaft haben in den Jahren 2024 und 2025 den kommunalen Finanzausgleich in Thüringen in seiner horizontalen Dimension begutachtet sowie die mit der Reform der kreislichen Schlüsselmasse zusammenhängenden Normen evaluiert. Im Rahmen der Begutachtung wurden einige Möglichkeiten aufgezeigt, den kommunalen Finanzausgleich in Thüringen weiterzuentwickeln. Mit dem aktuellen Gesetzentwurf hat die Landesregierung nun einen Vorschlag vorgelegt, wie die Weiterentwicklung tatsächlich aussehen soll. In diesem Beitrag erfolgt eine Gegenüberstellung, die mit einer Bewertung der Vorschläge der Landesregierung einhergeht.

Im Bereich der Evaluation der Reform des Soziallastenansatzes wurden zahlreiche Vorschläge der Gutachter aufgegriffen. Diese umfassen etwa das Aufteilungsverhältnis des für Kreisaufgaben vorgesehenen Teils der Schlüsselmasse, die Eignung der Bedarfsträger für die Berechnung der sozialen Kreisschlüsselzuweisungen, die Ermittlung der Bedarfsmesszahlen für soziale Kreisschlüsselzuweisungen sowie die Steuerbarkeit von Zuschussbedarfen. Nicht gefolgt wurde dem Vorschlag, die Kompensationsregelung zur Abfederung der finanziellen Konsequenzen der Reform des Soziallastenansatzes auslaufen zu lassen.

Bei der Überprüfung der Investitionspauschale wurde vorgeschlagen, eine Anpassung an die Preisentwicklung vorzunehmen. Dem ist die Landesregierung nicht gefolgt. Sie sieht mit dem Gesetz zur Änderung des kommunalen Finanzausgleichs aber vor, einige Investitionsprogramme in die Investitionspauschale einzubeziehen, was den gutachterlichen Vorschlägen folgt und entsprechend positiv gesehen wird.

Bei der Überprüfung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf Gemeinde- und Kreisaufgaben bestand aus gutachterlicher Sicht kein akuter Anpassungsbedarf. Dementsprechend wurden die gültigen Werte auch im Gesetz zur Änderung des kommunalen Finanzausgleichs unverändert gelassen.

Die Berechnungen der Hauptansatzstaffel auf Grundlage der Einwohnerzahl sowie mithilfe des Regressionsverfahrens resultierten zusammenfassend in Ergebnissen, die sich im Sinne einer Bestätigung des Status quo interpretieren lassen. Dementsprechend hat sich die Landesregierung entschieden, im Einklang mit den gutachterlichen Ausführungen von einer Änderung der Hauptansatzstaffel und auch des Kinderansatzes abzusehen.

Der kommunale Finanzausgleich in Thüringen gewährt den Gemeinden und Landkreisen für verschiedene Aufgaben und zum Ausgleich von besonderen Lasten Sonderlastenausgleiche. Hier ist positiv hervorzuheben, dass die Vorschläge der Gutachter zur Überführung von investiven Mitteln in die Investitionspauschale aufgegriffen wurden. Vorschlägen zur Anpassung des Kulturlastenausgleichs oder zur Abschaffung der vier finanziell unbedeutendsten Sonderlastenausgleiche wurde hingegen nicht gefolgt.

1 Einleitung

Im Februar 2024 beauftragte das Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales das ifo Institut mit der Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in seiner horizontalen Dimension sowie mit der Evaluation der mit der Reform der kreislichen Schlüsselmasse zusammenhängenden Normen. Das Institut der deutschen Wirtschaft wirkte hierbei als Unterauftragnehmer mit.

Im Folgenden wird auf die im Gutachtauftrag enthaltenen Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs eingegangen. Im Einzelnen handelt es sich zunächst um die Evaluation des neu geregelten Soziallastenansatzes. Hierbei wurden alle damit in Zusammenhang stehenden Normen nacheinander in den Blick genommen, unter anderem das Aufteilungsverhältnis in die allgemeine und soziale kreisliche Schlüsselmasse, die Auswahl und Gewichtung der Bedarfsträger, die Sozialbeteiligungskomponente sowie die Kompensationsregelung. Neben dem Soziallastenansatz umfasste das Arbeitspaket I auch die Überprüfung der kommunalen Investitionspauschale.

Im Rahmen des Arbeitspakets II erfolgte zunächst eine Überprüfung der Verteilung der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen auf Gemeinde- und Kreisaufgaben, bevor für die Verteilung der gemeindlichen Schlüsselmasse insbesondere die Hauptansatzstaffel in den Blick genommen wurde. Das Gutachten schloss mit der finanzwissenschaftlichen Beurteilung der bestehenden Sonderlastenausgleiche des eigenen Wirkungskreises.

In den folgenden Abschnitten dieser Stellungnahme wird die Struktur des Gutachtens (Beznoska et al., 2025) aufgegriffen und der etwaig gegebene Handlungsbedarf den Plänen der Landesregierung zur Änderung des kommunalen Finanzausgleichs gegenübergestellt.

2 Evaluation der Reform des Soziallastenansatzes

Der für Kreisaufgaben vorgesehene Teil der Schlüsselmasse wird in zwei Komponenten aufgeteilt. Ein Anteil von 60 Prozent ist für soziale Aufgaben vorgesehen, der verbleibende Teil von 40 Prozent für weitere Aufgaben. Aktualisierte Rechnungen zeigen, dass sich in Abhängigkeit von dem zugrunde gelegten Zeitraum eine Spanne von 57,8 bis 61,0 Prozent für den sozialen Anteil ergibt. Daher wurde angeraten, das Aufteilungsverhältnis bei 60 zu 40 zu belassen. Die Landesregierung ist diesem Vorschlag gefolgt.

Um die prinzipielle Eignung der Bedarfsträger für die Berechnung der sozialen Kreisschlüsselzuweisungen zu prüfen, wurden die Korrelationskoeffizienten in den jeweiligen Aufgabenbereichen berechnet. Die Bedarfsträger weisen durchweg eine sehr hohe Korrelation mit den Zuschussbedarfen auf. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die untersuchten Bedarfsindikatoren gut zur Berechnung der sozialen Kreisschlüsselzuweisungen geeignet sind, sodass kein Handlungsbedarf abgeleitet wurde.

Zur Ermittlung der Bedarfsmesszahlen für soziale Kreisschlüsselzuweisungen werden gewichtete Teilansätze für die einzelnen SGB-Aufgabenblöcke gebildet. Aus den aktualisierten Berechnungen ergibt sich für die Empfänger der Eingliederungshilfe ein Faktor von 22,5 und für die andauernden und beendeten Hilfen ein Faktor von 24,2 und damit eine leichte Korrektur nach oben im Vergleich zu den geltenden Werten. Dieses neue

Verhältnis spiegelt die abnehmende Bedeutung des SGB II im Zeitablauf im Verhältnis zu den zwei anderen SGB-Aufgabenblöcken wider und wurde von der Landesregierung übernommen.

Für die Verteilung der sozialen Kreisschlüsselzuweisungen werden im Aufgabenblock Jugendhilfe die Zuschussbedarfe der kreisfreien Städte reduziert. In den Bereichen der Jugendarbeit liegen die neu berechneten Anteile relativ nah beieinander und weichen lediglich um 1 bis 2 Prozentpunkte von den aktuell im Gesetzestext festgeschriebenen Werten ab, sodass aus gutachterlicher Sicht kein akuter Anpassungsbedarf besteht. Ähnlich verhält es sich für die Einrichtungen der Familienförderung. Für die Einrichtungen der Jugendhilfe zeichnet sich am aktuellen Rand ein niedriger Abzugsanteil ab. Der Gesetzesvorschlag der Landesregierung sieht vor, die Anteile bei ihren bisherigen Werten zu belassen, was in Einklang mit den gutachterlichen Überlegungen steht.

Um Finanzbedarfe im Thüringer Finanzausgleichssystem abzuleiten, wird auf Zuschussbedarfe abgestellt. Im Kontext des Soziallastenansatzes wird der Steuerbarkeit von Zuschussbedarfen insofern Rechnung getragen, als dass im SGB II-Bereich von einer Steuerbarkeit der Zuschussbedarfe von 25 Prozent, für den SGB IX- und SGB XII-Bereich von 50 Prozent und für den SGB VIII-Bereich von 75 Prozent ausgegangen wird. Dieses Muster deckt sich mit dem empirischen Befund, dass die Streuung der Zuschussbedarfe um den Mittelwert pro Bedarfsträger über die genannten SGB-Bereiche zunimmt. Insofern begrüßen die Gutachter, dass hier keine Änderung vorgesehen ist.

Die Sozialbeteiligungskomponente sieht vor, dass sich das Land und die Kommunen an den Entwicklungen der Kosten im Sozialbereich gemeinsam beteiligen, bis diese aufgrund einer neuen Revision Berücksichtigung in einer Neufestsetzung des Thüringer Partnerschaftsgrundsatzes finden. Die große Bedeutung des Bereichs „Soziales“ rechtfertigt aus gutachterlicher Sicht die Einführung der Sozialbeteiligungskomponente vom Grundsatz her. Die Landesregierung plant indes die Streichung der Sozialbeteiligungskomponente, da der Revisionszeitraum auf zwei Jahre verkürzt wird. Somit können auch relativ kurzfristige Zuschussbedarfssteigerungen berücksichtigt werden. Dies wird von den Gutachtern als sachgerecht eingeschätzt.

Die Reform des Soziallastenansatzes hat zu einer Umschichtung der kreislichen Schlüsselzuweisungen geführt. Insgesamt scheinen die Zuweisungen nach dem neuen System die Bedarfe der Landkreise und kreisfreien Städte passgenauer abzubilden. Um die finanziellen Konsequenzen der Reform des Soziallastenansatzes abzufedern, wurde eine Kompensationsregelung eingeführt. Angesichts der guten kommunalen Finanzausstattung sowie der insgesamt positiven Beurteilung des reformierten Soziallastenansatzes sollte diese Kompensationsregelung auslaufen. Diesem Vorschlag ist die Landesregierung leider nicht gefolgt.

3 Überprüfung der Investitionspauschale

Die Höhe der Investitionspauschale richtet sich nach der individuellen kommunalen Einwohnerzahl, sodass auch steuerstarke Kommunen Zuweisungen erhalten. Öffentliche Investitionen sind für die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft von großer Bedeutung, indem sie den Kapitalstock und damit das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial bestimmen. Es besteht weitgehend Konsens in der öffentlichen Debatte, dass die Investitionen in Deutschland gestärkt werden müssen. Die kommunale Ebene steht für den größten Teil der öffentlichen Investitionen in Deutschland. Die thüringischen Kommunen erreichten in den vergangenen 20 Jahren insgesamt ein gutes Investitionsniveau, am aktuellen Rand hat sich jedoch eine

Schwäche eingestellt. Die kommunale Investitionstätigkeit in Thüringen ist gegenwärtig ausbaufähig – trotz der gewährten Investitionspauschale.

Sofern die Investitionspauschale bei 100 Millionen Euro bleibt, lassen sich aufgrund der Preissteigerungen stetig weniger Projekte damit umsetzen. Eine Fortführung der Investitionspauschale auf Basis des realen Werts von 2018 würde eine Anhebung der Pauschale im Jahr 2025 um 26 bis 35 Millionen Euro bedeuten. Eine darüber hinausgehende Erhöhung wäre angesichts des weiter bestehenden Investitionsbedarfs überlegenswert. Der Landesgesetzgeber sollte die Bereitstellung von Mitteln explizit für Investitionen folglich in größerem Umfang weiterführen. Er sieht mit dem Gesetz zur Änderung des kommunalen Finanzausgleichs vor, einige Investitionsprogramme in die Investitionspauschale einzubeziehen, was den gutachterlichen Vorschlägen folgt und entsprechend positiv gesehen wird. Diese Umschichtung löst indes nicht das Problem, dass die Investitionspauschale im Zeitablauf real an Wert verliert. Hier wäre ein ambitionierteres Vorgehen wünschenswert gewesen. Stattdessen hat sich die Landesregierung entschieden, den Kommunen über den Zeitraum 2026 bis 2029 jährlich 250 Millionen Euro aus Landeskrediten für investive Zwecke zu gewähren („Kommunales Investitionsprogramm 2026 - 2029“). Ab dem Jahr 2030 würde nach jetzigem Stand jedoch wieder nur das gegenwärtige, real gesunkene Niveau der Investitionspauschale erreicht. Ferner wurde eine Definition des Investitionsbegriffs eingeführt.

4 Überprüfung der Verteilung der Schlüsselzuweisungen auf Gemeinde- und Kreisaufgaben

Die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse wird für Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben und für Gemeindeaufgaben verwendet. Das derzeit gültige Aufteilungsverhältnis beträgt 56,1 Prozent für Kreis- und 43,9 Prozent für Gemeindeaufgaben. Das Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse, das sich aus den Berechnungen für das Jahr 2022 ableiten lässt, liegt bei 57,88 Prozent für die Kreis- und 42,12 Prozent für die Gemeindeaufgaben. Da diese beiden Werte sehr nah am gegenwärtig im Gesetz festgeschriebenen Aufteilungsverhältnis liegen – die Abweichung beträgt weniger als 2 Prozentpunkte – besteht aus gutachterlicher Sicht kein akuter Anpassungsbedarf. Die gültigen Werte scheinen die Zuschussbedarfsrelationen zwischen den kommunalen Ebenen noch hinreichend gut widerzuspiegeln und werden dementsprechend auch im Gesetz zur Änderung des kommunalen Finanzausgleichs unverändert gelassen.

5 Überprüfung der Verteilung der gemeindlichen Schlüsselmasse

Der Hauptansatz wird bezogen auf die Einwohnerzahl durch einen Vmhundertsatz errechnet. Auf Grundlage der Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushalts zeigt sich, dass ein mit der Einwohnerzahl ansteigender Finanzbedarf im Grunde angemessen ist.

Im Rahmen einer Regressionsanalyse wurde ein integrierter Ansatz betrachtet, bei dem zusätzlich zur Berücksichtigung der Einwohnerzahl die Auswirkungen von Präferenz- und Bedarfsindikatoren auf den Finanzbedarf von Gemeinden gemeinsam betrachtet werden. Der geschätzte Koeffizient der Einwohnerzahl ist in allen Spezifikationen positiv und statistisch signifikant. Diese Ergebnisse bestätigen die Hauptansatzstaffel

dem Grunde nach. Die ökonometrische Analyse zeigt ferner, dass die Zuschussbedarfe mit der Kinderanzahl unter sechs Jahren steigen. Dies untermauert den Kinderansatz dem Grunde nach.

Die Berechnungen der Hauptansatzstaffel auf Grundlage der Einwohnerzahl sowie mithilfe des Regressionsverfahrens resultieren zusammenfassend in Ergebnissen, die sich im Sinne einer Bestätigung des Status quo interpretieren lassen. Dementsprechend hat sich die Landesregierung entschieden, im Einklang mit den gutachterlichen Ausführungen von einer Änderung der Hauptansatzstaffel und auch des Kinderansatzes abzusehen.

6 Überprüfung der bestehenden Sonderlastenausgleiche für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises

Der kommunale Finanzausgleich in Thüringen gewährt den Gemeinden und Landkreisen für verschiedene Aufgaben und zum Ausgleich von besonderen Lasten Sonderlastenausgleiche. Diese Ausgleiche sind unabhängig von der Finanzkraft und können zweckgebunden oder ohne Zweckbindung versehen sein. Die begutachteten Sonderlastenausgleiche wiesen im Jahr 2024 ein Volumen von 569,8 Millionen Euro auf. Damit liegen sie bei knapp einem Drittel der Mittel, die für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehen. Es kann sinnvoll sein, bestimmte Aufgaben zielgerichtet außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems und damit finanzkraftunabhängig zu adressieren. Dabei sollte aber das Verhältnis der Finanzmasse für die Sonderlastenausgleiche zur Finanzmasse für die Schlüsselzuweisungen nicht aus dem Blick verloren werden.

Der Schullastenausgleich zählt mit einem Volumen von 97,7 Millionen Euro zu den größten Sonderlastenausgleichen. Aufgrund der asymmetrischen Verteilung der Schüler auf die verschiedenen Gebietskörperschaften und Schulträger erscheint ein Schullastenausgleich sinnvoll. Der Schullastenausgleich ist aus zwei Gründen gerechtfertigt: Zum einen entsteht eine positive Verteilungswirkung, indem er die Gemeinden nach Maßgabe ihrer Belastungen aus dem Schulbetrieb kompensiert. Zum anderen erhöht der Schullastenausgleich die Effizienz, da er externe Effekte zumindest teilweise internalisiert. Der Schullastenausgleich ist wohlbegründet und sollte beibehalten werden. Die Landesregierung ist diesem Vorschlag gefolgt.

Der Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Schülerbeförderung mit einem Volumen von 13,0 Millionen Euro gewährt den Landkreisen und kreisfreien Städten pauschale Zuweisungen. Die Mittel werden zu 40 Prozent nach der Zahl der Schüler und zu 60 Prozent nach der Fläche der Landkreise ausgereicht. Die Kosten der Schülerbeförderung über einen Sonderlastenausgleich zu berücksichtigen, ist gut begründbar. Die stärkere Berücksichtigung der Fläche im Vergleich zur Schülerzahl ist gerechtfertigt. Die Landesregierung hat sich folgerichtig entschieden, den Ansatz beizubehalten.

Der Sonderlastenausgleich für Aus- und Fortbildungsaufgaben (1,5 Millionen Euro) dient zum einen der Finanzierung der Thüringer Verwaltungsschule und der Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung. Er ist an dieser Stelle fraglich. Das Land gibt Mittel in die Finanzausgleichsmasse, um diese Mittel direkt wieder aus der Finanzausgleichsmasse zu entnehmen. Eine direkte Finanzierung durch das Land ohne Umweg über den Finanzausgleich wäre vorzuziehen. Zum anderen erhalten die kommunalen Spitzenverbände zweckgebundene Pauschalzuweisungen für Fortbildungsmaßnahmen. Ob für diesen Zweck Mittel zur Verfügung gestellt werden sollten, ist diskutabel. Die Mittel könnten der Schlüsselmasse zugeführt werden. Anstelle

einer Abschaffung des Sonderlastenausgleichs möchte ihn die Landesregierung inhaltsgleich in § 22g ThürFAG überführen.

Auch bei den Sonderlastenausgleichen für die Bereitstellung von Geobasisdaten (0,2 Millionen Euro) und für Betrieb und Einführung des Digitalfunks (3,2 Millionen Euro) erfolgt die Finanzierung über eine Entnahme aus der Finanzausgleichsmasse. Es wurde gutachterlich empfohlen, die beiden Sonderlastenausgleiche einzustellen. Wie bereits beim Sonderlastenausgleich für Aus- und Fortbildungsaufgaben werden Mittel in die Finanzausgleichsmasse gegeben, um diese Mittel direkt wieder aus der Finanzausgleichsmasse zu entnehmen. Stattdessen kann die Finanzierung direkt über den Landeshaushalt erfolgen. Der Gesetzentwurf der Landesregierung bleibt hinter den gutachterlichen Vorstellungen zurück und sieht vor, die beiden Sonderlastenausgleiche unverändert in § 22g ThürFAG zu überführen.

Der Sonderlastenausgleich für Aufgaben der Kindertagesbetreuung mit einem Volumen von 251,8 Millionen Euro (inklusive Infrastrukturpauschale) ist der größte betrachtete Sonderlastenausgleich. Der Sonderlastenausgleich sollte prinzipiell in Bezug auf die Landeszuschüsse zur Kindertagesbetreuung fortgeführt werden, da dieser die nicht ausgeglichenen Zuschussbedarfe der Kommunen gut abbildet. Die gutachterliche Empfehlung war, das System des regelgebundenen Finanzausgleichs wieder zu stärken, die Indikatoren des Sonderlastenausgleichs § 25 Abs. 1 Nr. 1-4 ThürKigaG und § 25 Abs. 2 ThürKigaG beizubehalten und die Pauschalen entsprechend proportional zu erhöhen. Die neu eingeführten Normen in der Fassung vom 02.07.2024 führen hinsichtlich der Passgenauigkeit zu den Zuschussbedarfen zu keiner Verbesserung, sondern reduzieren nur die Transparenz des Finanzausgleichs. Sie können daher wieder abgeschafft werden und das Volumen in den regelgebundenen Finanzausgleich integriert werden. Tatsächlich soll ab 2026 wieder § 25 ThürKigaG in der Fassung vom 10.10.2019, gültig bis zum 30.06.2023, gelten. Eine Anpassung an die Kostenentwicklung ist derweil nicht vorgesehen. Bezüglich der Infrastrukturpauschale nach § 31 ThürKigaG wurde gutachterlich empfohlen, die hierfür veranschlagten Mittel in die kommunale Investitionspauschale nach § 22e ThürFAG zu überführen, auch um die kommunale Autonomie zu stärken. Diesem Vorschlag kommt die Landesregierung nach.

Der Sonderlastenausgleich für Schulbauten (30 Millionen Euro) sieht die Gewährung von Mitteln für Landkreise und Gemeinden vor, die in den Neubau oder die Sanierung von Schulen investieren. Es ist unklar, warum es im Fall von Schulbauten einen Sonderlastenausgleich geben sollte, nicht jedoch für andere kommunale Gebäudetypen. Es wurde empfohlen, den Sonderlastenausgleich auslaufen zu lassen und stattdessen die kommunale Investitionspauschale zu stärken. Kommunen könnten dann stärker selbst über die Art der Investitionstätigkeit entscheiden. Die Landesregierung kommt im Gesetz zur Änderung des kommunalen Finanzausgleichs diesem Vorschlag nach.

Der Sonderlastenausgleich für Belastungen der Kur- und Erholungsorte sieht Finanzzuweisungen in Höhe von 16 Millionen Euro vor, die an Kur- und Erholungsorte ausgereicht werden. Dieser ist prinzipiell berechtigt aufgrund der höheren Zuschussbedarfe von Kur- und Erholungsorten im Vergleich zu ähnlichen Orten ohne die Prädikatisierung. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist allerdings eine zweifache Berücksichtigung im Rahmen der Sockelfinanzierung nach § 22b Abs. 2 S. 2 ThürFAG des Sonderlastenausgleichs nicht zielführend, da Mitnahmeeffekte aufgrund der ähnlichen Kriterien für Kur- und Erholungsorte zu erwarten sind. Daher ist zu begrüßen, dass die Landesregierung nun von der „mehrfachen Berücksichtigung bei mehreren Anerkennungen“ absieht.

Der Sonderlastenausgleich für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte umfasst ein Volumen von insgesamt 6 Millionen Euro. Allgemein ist zu hinterfragen, inwiefern Gemeinden mit Ausgabebelastungen konfrontiert sind, die sich aus einer geringen Einwohnerdichte ergeben. Darüber hinaus bedarf die Berücksichtigung einer unterdurchschnittlichen Einwohnerdichte einer stärkeren Begründung als dies bei einer Hauptansatzstaffel der Fall ist. Insgesamt kann die Bereitstellung öffentlicher Leistungen im dünnbesiedelten, ländlichen Raum dazu beitragen, eine gesellschaftliche Spaltung zu verringern. Insofern wurde gutachterlich empfohlen, unterdurchschnittliche Einwohnerdichten weiterhin im Rahmen eines Sonderausgleichs zu berücksichtigen. Diesem Rat ist die Landesregierung gefolgt.

Der Kulturlastenausgleich ist mit 20 Millionen Euro dotiert. Prinzipiell ist der Mehrbedarf der Orte mit Theatern und Orchestern gegeben, der auch einen Sonderlastenausgleich rechtfertigt. Kritisch zu hinterfragen ist die Neugestaltung des Kulturlastenausgleichs durch die Ergänzung um die sogenannte Theaterpauschale. Gutachterlich vorgeschlagen wird, dass im Gegensatz zu einer Vorabaufteilung der finanziellen Belastung zwischen Land und Kommunen der Landesanteil an der Finanzierung von vornherein erhöht werden sollte. Die zweite Komponente des Kulturlastenausgleichs könnte dann entfallen und die freigewordenen Mittel aus der Finanzausgleichsmasse entfernt werden. Der Kulturlastenausgleich würde damit in seine ursprüngliche Form zurückreformiert. Die Landesregierung schlägt indes vor, den Kulturlastenausgleich unberührt zu lassen.

Im Rahmen des Sonderlastenausgleichs Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen stellt das Land Mittel (30 Millionen Euro) für Gemeinden und Landkreise bereit. Aus ökonomischer Sicht wird zu wenig in Klimaschutz investiert, da die einzelne Kommune die Kosten der Klimaschutzmaßnahme selbst trägt, während der Nutzen weiteren Erdbewohnern zugutekommt (externer Effekt). Die Einrichtung eines Sonderlastenausgleichs für Klimaschutzmaßnahmen ist insofern ebenso wie die Beibehaltung in den Plänen der Landesregierung nachvollziehbar. Bei den Klimaanpassungsmaßnahmen ist die Begründung für einen Sonderlastenausgleich schwächer.

Der Sonderlastenausgleich Beratungsleistungen stellt Mittel bereit, um Beratungsleistungen gegenüber Gemeinden und Landkreisen zu finanzieren (maximal 410.000 Euro). Diese Beratungsleistungen fokussieren auf kommunale Investitionen sowie auf Haushaltssicherungskonzepte. Der Sonderlastenausgleich wirkt kleinteilig. Es wurde gutachterlich empfohlen, ihn einzustellen und die Beratungsleistungen direkt aus dem Landeshaushalt zu finanzieren. Die Landesregierung hingegen möchte den Sonderlastenausgleich mit leicht höherer Dotierung erhalten, und fasst ihn in § 22g ThürFAG („gemeinschaftlich finanzierte Aufgaben“) zusammen mit den Sonderlastenausgleichen für Aus- und Fortbildungsaufgaben, für die Bereitstellung von Geobasisdaten und für den Betrieb und die Einführung des Digitalfunks.

7 Fazit

Die Landesregierung folgt in zahlreichen Punkten den Vorschlägen der Gutachter, sodass das Gesetz zur Änderung des kommunalen Finanzausgleichs insgesamt positiv gesehen wird. An einigen Stellen bleibt das Gesetz hinter den gutachterlichen Vorschlägen zurück. So wäre bei der Investitionspauschale ein stetiger Aufwuchs zum Ausgleich von Preissteigerungen wünschenswert anstelle temporärer Lösungen. Auch beim Kulturlastenausgleich wären Änderungen vorstellbar gewesen. Bei den vier finanziell unbedeutendsten Sonderlastenausgleichen, nämlich jenen für Aus- und Fortbildungsaufgaben, für die Bereitstellung von Geobasis-

daten, für den Betrieb und die Einführung des Digitalfunks sowie für Beratungsleistungen, wäre anstelle der Zusammenführung in § 22g ThürFAG auch eine Abschaffung im Sinne der Gutachter gewesen.

Literaturverzeichnis

Beznoska, Martin et al., 2025, Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in seiner horizontalen Dimension in Thüringen sowie zur Evaluation der mit der Reform der kreislichen Schlüsselmasse zusammenhängenden Normen, ifo Institut